

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi todistajansuojeluohjelmasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä kesäkuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi todistajansuojeluohjelmasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 65/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Elina Immonen, sisäministeriö

- valtiosyyttäjä Leena Metsäpelto, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikostarkastaja Ari Määttä, keskusrikospoliisi
- apulaispoliisipäällikkö Ilkka Koskimäki, Helsingin poliisilaitos
- johtaja Tytti Ronkainen, Väestörekisterikeskus
- asianajaja Antti Pulkkinen, Suomen Asianajajaliitto
- toiminnanjohtaja Leena-Kaisa Åberg, Rikosuhrapäivystys.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki todistajansuojeluohjelmasta. Todistajansuojeluohjelmasta ei ole voimassa olevaa lainsäädäntöä. Laissa säädettäisiin todistajien ja muiden vakavassa hengen ja terveyden vaarassa olevien henkilöiden suojelemisesta. Lakia sovellettaisiin vain, jos muualla lainsäädännössä säädetyt toimenpiteet eivät olisi riittäviä. Laissa säädettäisiin todistajansuojeluohjelman aloittamisen ja

päättymisen edellytyksistä, toimivaltaisista viranomaisista sekä eräistä suojelutoimenpiteistä.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi poliisin hallinnosta annettua lakia, ulkomaalaislakia, viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja oikeudenkäymiskaarta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Todistajansuojeluohjelman aloittamisen edellytykset

Hallituksen esityksessä todistajansuojeluohjelman aloittamisen edellytyksistä on säädetty yleisellä tasolla. Toisaalta todistajansuojeluohjelman aloittamisen edellytyksiä on käsitelty kattavasti ehdotetun lain 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 31—34).

Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että todistajansuojeluohjelma ei olisi sidottu esimerkiksi tietyn tyyppisiin rikoksiin tai ohjelman avulla suojeltavan henkilön kertomuksen näyttöarvoon rikosprosessissa. Todistajansuojeluohjelman avulla suojellaan siihen osallistuvan henkeä ja terveyttä. Ohjelmaan pääsyä voidaankin lakivaliokunnan mukaan pitää yksilön perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta merkittävänä toimena.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuvattu tarkoin muun muassa, mitä asioita ohjelman aloittamista edeltävässä uhka- ja riskiarvioinnissa tulisi ottaa huomioon. Perusteluissa on myös esitetty esimerkkejä tilanteista, joissa todistajansuojeluohjelma voi olla tarpeen aloittaa. Todistajansuojeluohjelma voi tulla kyseeseen myös ennalta arvaamattomissa yksilöllisissä tilanteissa. Lakivaliokunta pitää ehdotettua sääntelymallia tarkoituksenmukaisena.

Todistajansuojeluohjelman päätyminen

Saadun selvityksen mukaan esityksestä ei käy riittävän selvästi ilmi, miten toimia tilanteessa, jossa todistajansuojeluohjelmaan otettu henkilö ei pysykään rikosasian näytön kannalta keskeisessä kertomuksessaan läpi koko rikosprosessin tai lopulta kokonaan kieltäytyy todistamasta oikeudessa.

Asiaa arvioituaan lakivaliokunta huomauttaa ensinnäkin, että todistajansuojeluohjelmaan voitaisiin ehdotetun lain 3 §:n nojalla ottaa myös

muu kuin rikosprosessissa kuultava henkilö. Todistajansuojeluohjelma voidaan aloittaa, jos henkilön henkeä ja terveyttä uhkaava vaara on riittävän vakava ja uhkaa ei voida torjua muilla toimenpiteillä. Todistajansuojeluohjelman käyttöalaa ei siten olisi rajattu aina rikosprosessissa kuulemiseen tai sidottu kertomuksen näyttöarvoon. Valiokunnan mukaan todistajansuojeluohjelman avulla tulee voida suojella myös henkilöä, joka on kieltäytynyt todistamasta, jos hän on tästä huolimatta riittävän vakavassa vaarassa ja jos muut lain edellytykset täyttyvät. Näin voi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö on antanut rikosprosessin kannalta ratkaisevia tietoja esitutkinnassa ja on kertomuksen peruuttamisesta huolimatta henkeen ja terveyteen kohdistuvassa vakavassa vaarassa.

Tiedon antaminen suojeltavan olinpaikasta sijaintipaikan paikallispoliisille

Saadun selvityksen mukaan tieto todistajansuojeluohjelmassa olevan suojeltavan olinpaikasta tulisi olla keskusrikospoliisin päällikön niin päättäessä myös sijoituspaikkakunnan poliisilaitoksella.

Lakivaliokunta toteaa, että tieto suojeltavan olinpaikasta voitaisiin ehdotettu laki ja sen perustelut huomioon ottaen antaa tarvittaessa myös paikallispoliisille ilman erillistä säännöstä. Valiokunta huomauttaa, että viranomaisten välinen yhteistyö on keskeinen osa todistajansuojeluohjelman toteuttamista. Erityisesti äkillisissä vaaratilanteissa paikallispoliisi voi käytännössä olla ainoa taho, joka voi reagoida tilanteeseen sen vaatimalla kiireellisyydellä. Kaikissa tapauksissa suojeltavan sijoittamisesta paikkakunnalle ei kuitenkaan välttämättä ilmoitettaisi paikallispoliisille. Eräs todistajansuojeluohjelman vahvuus perustuu siihen, ettei tietoa ohjelmassa olevista henkilöistä anneta edes muille viranomaisille, ellei se ole ohjelman toteuttamisen kannalta välttämätöntä.

Todistajansuojeluohjelmassa kertyvien tietojen käyttö

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että todistajansuojeluohjelmassa kertyviä tietoja (erityisesti lain 6 §:n nojalla kerättyjä turvakameratallenteita) tulisi voida käyttää ehdotettua laajemmin rikosten selvittämisessä ja todistajansuojeluohjelmassa kertyneitä turvakameratallenteita tulisi olla mahdollista käyttää ainakin törkeiden henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten selvittämisessä. Tietojen käyttöä koskevaa rajausta on käsitelty hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ja 13 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotetun 6 §:n mukaan turvakameroita olisi mahdollista sijoittaa esimerkiksi kerrostalon rappukäytävään ilman, että tästä välttämättä ilmoitettaisiin sivullisille tai talon muille asukkaille. Turvakameran asentaminen ilman, että siitä ilmoitetaan sivullisille, voi olla joissakin tapauksissa välttämätöntä suojeltavan turvallisuuden kannalta paljastumisriskin minimoimiseksi.

Valiokunnan mukaan ehdotettu rajausta todistajansuojeluohjelmassa kertyneiden tietojen hyödyntämisestä on sopusoinnussa tietojen alkuperäisen keräämistarkoituksen kanssa, joskin rikosentorjunnan ja rikosten uhrien näkökulmasta tietojen laajempi hyödyntäminen on lakivaliokunnan mukaan perusteltua vakavimmissa rikoksissa. Valiokunnan mielestä hallintovaliokunnan tulee arvioida esitystä myös tästä näkökulmasta.

Suojelutoimenpiteet

Todistajansuojeluohjelmassa käytettävistä keinoista ei ole katsottu mahdolliseksi eikä tarpeelliseksi säätää tyhjentävästi laissa. Valiokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että laissa ehdotetaan säädettäväksi vain sellaisista toimenpiteistä, joiden toteuttaminen ei ole mahdollista ilman laintasoista säännöstä tai josta ei ole säädetty muussa laissa. Tämän lisäksi lain 4 §:ssä säädetäisiin henkilökohtaisesta suojelusuunnitelmasta, joka laadittaisiin suojeltavan kanssa yhteistyössä ja johon kirjattaisiin ohjelmassa toteutettavat toimenpiteet.

Todistajansuojeluohjelma on kokonaisvaltainen järjestely, jossa suuressa roolissa ovat sellaiset käytännön toimenpiteet, jotka eivät vaadi laintasoista säännöstä. Esimerkkinä voidaan mainita uudelle paikkakunnalle sijoittautumisessa tai työpaikan löytämisessä avustaminen. Lisäksi todistajansuojeluohjelmassa käytettävien, yksityiskohtaisempien menetelmien salassa pitäminen on tärkeää suojeltavan turvallisuuden kannalta. Yksittäisten suojelutoimenpiteiden valitsemisen tulee perustua tapauskohtaiseen arviointiin laissa säädettyjen toimivaltuuksien rajoissa. Valiokunnan mukaan keskeistä on, että sääntely mahdollistaa nopean reagoimisen muuttuviin tilanteisiin ja suojelutoimenpiteiden mukauttamisen suojeltavan turvallisuustilanteessa mahdollisesti tapahtuviin muutoksiin.

Todistajansuojeluohjelmaa koskeva todistamiskiello

Hallituksen esityksen 5. lakiehdotus koskee uutta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 a §:ää. Sen mukaan todistaa ei saa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 28 kohdassa tarkoitetuista todistajansuojeluohjelmaa koskevaan rekisteriin tallennetuista tiedoista eikä muista todistajansuojeluohjelmaa koskevista tiedoista. Tiedoista saa kuitenkin todistaa, jos ajetaan syytettä todistajansuojeluohjelmalla suojeltavaan henkilöön kohdistuneesta rikoksesta.

Valiokunnan mukaan hallituksen esityksestä ei käy selvästi ilmi, onko todistaja tai kuultava velvollinen tuomioistuimessa tapahtuvan kuulemisen yhteydessä esimerkiksi vastaajan tai hänen avustajansa kysyessä ilmaisemaan, että hän on suojeltavana mukana todistajansuojeluohjelmassa tai että hänelle on viranomaisen toimesta luvattu pääsy mukaan ohjelmaan.

Todistamiskiellon tarkoituksena on suojella todistajansuojeluohjelmassa olevaa henkilöä. Tiedot ohjelmassa olemisesta tai sellaiseen menemisestä ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden ilmaiseminen voi vakavasti vaarantaa suojeltavan turvallisuuden. Valiokunnan mukaan nämä tiedot ovat ehdotetussa säännöksessä tarkoitettavat

ja muita todistajansuojeluohjelmaa koskevia tietoja ja siten todistamiskiellon alaisia. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotuksessa säännöksessä käytetystä sanamuodosta "Todistaa ei saa -" seuraa, että todistamiskielto on henkilölliseltä soveltamisalaltaan yleinen ja poikkeukseton.

Todistajansuojeluohjelman suhde ehdotettuun anonyymiin todistamiseen

Lakivaliokunnan käsittelyssä on nyt kyseessä olevan hallituksen esityksen kanssa samaan aikaan hallituksen esitys todistelusäännösten uudistamisesta (HE 46/2014 vp). Kyseisessä esityksessä ehdotetaan, että vakavimpien rikosten käsittelyssä mahdollistettaisiin niin sanottu anonyymi todistaminen. Saadun selvityksen mukaan todistajansuojeluohjelman ja anonyymien todistelun suhdetta toisiinsa tulisi selventää.

Valiokunnan mukaan todistajansuojeluohjelmaa sovellettaisiin usein käytännössä tilanteissa, joissa suojeltavan henkilöllisyys on jo vas-

taajan tai suojeltavaa uhkailevan tahon tiedossa. Kyseessä voi olla esimerkiksi rikoskumppani tai sellainen rikollisjärjestön sisäpiiriin henkilö, jonka henkilöllisyys on pääteltävissä annettujen tietojen perusteella. Tällaisissa tapauksissa anonyymiteettiä ei voitaisi edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan edes myöntää. Valiokunta huomauttaakin, että todistajansuojeluohjelma ja anonyymi todistaminen eivät olisi toisiaan poisulkevia järjestelyjä. Joissakin tilanteissa voitaisiin päätyä lain edellytysten täytyessä käyttämään molempia vaihtoehtoja. Nimestään huolimatta todistajansuojeluohjelma olisi rikosprosessista riippumaton menettely, eivätkä suoje- lua toteuttavat viranomaiset osallistuisi mahdollisesti samanaikaisesti meneillään olevan rikosprosessiin.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11 päivänä syyskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
vpj. Stefan Wallin /r
jäsen. James Hirvisaari /m11
Mikael Jungner /sd
Arja Juvonen /ps
Suna Kymäläinen /sd
Arto Pirttilahti /kesk

Jani Toivola /vihr
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps
Peter Östman /kd
vjäs. Kalle Jokinen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.